

Le Code du tourisme, mode d'emploi

Conclusions du colloque

Frédéric PIERRET

Messieurs les parlementaires, Mesdames et Messieurs, avant de conclure cette journée qui a été particulièrement dense, je voudrais tout d'abord remercier celles et ceux qui ont pris l'initiative d'organiser cette journée que la direction du Tourisme, sous la direction de Laurence Jegouzo, conseillère technique au cabinet de Léon Bertrand, a mise en oeuvre.

Au-delà de la technicité du Code du tourisme, c'est surtout la portée que peut avoir la promulgation de ce code qui mérite quelques réflexions.

D'un point de vue technique, il s'agit de rassembler environ 25 années de textes divers, élaborés les uns après les autres, événement après événement, initiative après initiative, gouvernement après gouvernement, pour leur donner davantage de cohérence et de lisibilité. Ces différents textes méritent d'être rappelés car ils ont marqué l'histoire du tourisme. L'intensité et l'accélération de leur rythme de publication montrent que nous avons affaire à une matière extrêmement vivante. Citons l'ordonnance du 27 mars 1982 sur la création des chèques vacances, la loi du 3 janvier 1987 relative à l'organisation du tourisme, la loi du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours – loi véritablement fondatrice pour l'ensemble des agences de voyages et tours opérateurs – la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences qui faisait suite à la première décentralisation, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales concernant les offices de tourisme ou la loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme qui a ratifié l'ordonnance de codification mais a également créé de droit. Ces 25 ans ont également été marqués, sur le plan du développement et de la protection des espaces, par deux grandes lois : la loi relative au développement et à la protection de la montagne dite « loi montagne » et la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi littoral » à laquelle Monsieur Bonnot se référait précédemment et à laquelle nous devons la protection de notre littoral qui constitue aujourd'hui l'un de nos grands arguments touristiques en France.

Ce quart de siècle a donc vu une forte évolution de l'offre touristique française et sa qualification améliorée. L'ensemble de ces textes traduit notre capacité d'adaptation aux évolutions du marché et cette capacité d'adaptation constitue le fondement, avec les investissements publics et privés, de notre compétitivité d'aujourd'hui. Cette évolution s'est également traduite, sur le plan réglementaire, par la diversification des classements - à partir du noyau du classement de l'hôtellerie - de la restauration, des terrains de camping, des villages de vacances, des résidences de tourisme et des meublés de tourisme et la demande de classement des chambres d'hôte se fait de plus en plus forte.

D'autres dispositions plus récentes sont venues enrichir le Code du tourisme récemment. J'évoquerai, sur les 18 derniers mois, la réforme du Conseil national du Tourisme, le décret sur l'information des passagers et sur l'identité du transporteur aérien ou la réforme de l'Agence nationale des chèques vacances. Enfin, le Code du tourisme a intégré le droit communautaire, essentiellement par le biais de la loi de 1992 sur la vente de voyages à forfait qui transposait une directive européenne de 1990.

Mais, comme je l'ai dit précédemment, au-delà de la technique et de l'instrument pratique, c'est surtout sur la portée de ce Code qu'il convient de s'interroger. Ce code traduit tout d'abord la reconnaissance, la manifestation de l'existant et la vitalité d'un domaine qui constitue un secteur économique majeur. La valeur de la consommation touristique en France représente 107 milliards d'euros c'est-à-dire 6,5 points de PIB ; le tourisme génère 78 millions de visiteurs étrangers par an qui nous apportent plus de 34 milliards d'euros ; et la balance des paiements – c'est-à-dire la différence entre ce que les ressortissants étrangers dépensent en France au titre du tourisme et ce que les Français dépensent à l'étranger – affiche un solde positif de 9 milliards d'euros, le plus élevé de l'ensemble des soldes de la balance des paiements. Le tourisme rapporte plus à la France que l'automobile, que l'aéronautique ou que l'ensemble des activités agroalimentaires. Il était donc bien normal qu'un secteur aussi lourd de l'économie voie son autonomie juridique reconnue. Ce secteur est en outre créateur d'emplois et compte près de 920 000 emplois directs dans les activités caractéristiques du tourisme telles que l'hôtellerie, la restauration, les cafés, les brasseries, les agences de voyages, les campings, les tours opérateurs ou les offices de tourisme. Le tourisme est en outre l'un des secteurs les plus créateurs d'emplois à l'heure actuelle. En 2006, les estimations indiquent que sur les trois premiers trimestres, le tourisme aura créé 19 400 emplois. Ce constat justifie une fois encore la légitimité pour le secteur du tourisme d'émerger à travers un corpus juridique.

Mais le tourisme se caractérise également par un ensemble de pratiques sociales : les migrations, l'attrait des vacances, les activités liées au loisir et à la détente ou les politiques publiques générées à travers la demande de tourisme (tourisme social, initiatives municipales et départementales prises en faveur des familles les plus défavorisées pour les aider à partir en vacances). Le tourisme se traduit également par des pratiques culturelles. Rappelez-vous, le film *Camping* a été l'un des grands succès cinématographiques de l'année 2006. La France est également l'une des grandes championnes du monde en matière d'organisation de festivals de culture vivante, directement liés au tourisme.

Enfin, la promulgation du Code du tourisme constitue peut-être le signal d'un avenir pour notre société. L'Organisation mondiale du tourisme chiffrait récemment l'évolution des pratiques touristiques sur les 50 dernières années en considérant que le tourisme mondial avait eu un taux de croissance moyen de 6% par an. Ces projections montrent que ce taux sera encore égal à 6% par an d'ici 2020 au moins ; ce qui signifie que le nombre de touristes passera de 600 millions à plus de 1,5 milliard sur la période. Et l'on peut se demander si notre pays n'est pas directement concerné par une évolution d'une telle ampleur et si, après avoir été un pays de laboureurs, de manufacturiers, puis d'offreur de services, notre pays ne pourrait pas devenir un pays qui accueille le monde et qui en est fier.

Aujourd'hui, l'un des risques que nous pourrions courir serait de nous reposer sur nos lauriers, d'avoir de ce Code du tourisme une vision rabougrie et frileuse et de ne pas le faire vivre suffisamment.

J'entrevois, pour l'avenir, quatre grandes voies de développement.

Il s'agit tout d'abord de moderniser le droit codifié. Le Code du tourisme correspond en effet à une codification, pratiquement à droits constants et il nous faut moderniser ce qui doit l'être. Ce travail a déjà débuté avec les stations classées. Cette réforme extrêmement importante était attendue depuis plus de 30 ans. La loi qui a ratifié le Code du tourisme a ouvert une réforme considérable des communes touristiques et des stations classées. Nous travaillons actuellement à la mise au point du décret qui devrait sortir prochainement et qui introduit une véritable novation dans la reconnaissance de l'excellence de territoires touristiques.

Il nous faudra également travailler sur le classement. Notre classement hôtelier a été le premier au monde, avec le classement italien, au lendemain de la seconde guerre mondiale. Sa dernière rénovation remonte à plus de 20 ans. Il a aujourd'hui trop vieilli et n'est plus adapté aux demandes des consommateurs et aux pratiques touristiques actuelles. Le référentiel de ce classement devra être revu. D'autres chantiers seront à ouvrir tels que celui du classement des campings, des offices de tourisme et des résidences de tourisme de manière à mettre l'ensemble de nos référentiels à la hauteur de la demande des clients du 21^{ème} siècle, c'est-à-dire d'aujourd'hui et des années qui viennent.

Il conviendra également d'achever les chantiers en cours. Comme cela a été rappelé ce matin, les défaillances de certains intermédiaires nous ont rappelé l'été dernier que la puissance publique avait le devoir de garantir la sécurité des consommateurs. En matière d'affrètement aérien, un texte est d'ores et déjà en préparation et devra faire l'objet d'une disposition législative. Il faudra par ailleurs sans doute réformer le code des débits de boissons ; nous sommes actuellement sous l'empire d'une législation ancienne correspondant à des modes de consommation et des pratiques sociales qui ne sont plus celles d'aujourd'hui. Si l'on veut garantir un avenir aux cafetiers et aux cafés-brasseries qui sont des lieux de convivialité, notamment dans nos banlieues, il faudra assurément réformer ce code.

La troisième grande voie de travail réside dans l'adaptation de notre droit à l'évolution du droit européen. Ce qui se prépare aujourd'hui est considérable. Nous avons actuellement sous nos yeux à Bruxelles toute une série de textes et de projets, qui, lorsqu'on les examine ensemble, montrent tout l'impact qu'ils auront sur notre droit du tourisme. Je pense tout d'abord à la transposition de la directive du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les professions réglementées - or plusieurs professions du domaine du tourisme sont des professions réglementées - à la transposition de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur - visant à supprimer les entraves à la libre circulation des services - et au processus de révision de l'acquis communautaire concernant la protection des consommateurs qui constitue un chantier très vaste - un livre vert présenté par la Commission européenne a été publié récemment. Cette initiative de simplification et de modernisation de la réglementation se traduira par une révision de la directive du 13 juin 1990 concernant les voyages, les vacances et les circuits à forfait et de la directive du 26 octobre 1994 sur le *timeshare*.

Au-delà, il faudra également penser à l'avenir et anticiper. Sur ce point, j'entrevois quatre grandes pistes.

Il s'agit tout d'abord d'éviter le risque de crispation et de repli sur soi. Notre droit doit s'adapter aux pratiques contemporaines en matière d'économie touristique mais également aux droits qui viennent solliciter notre droit national ; je pense aux influences juridiques qui nous parviennent à

travers le droit européen. La première piste concerne les labels et la certification. Ces pratiques ne nous étaient, en France, pas familières. Nous étions un pays de classement, d'acte unilatéral, où nous donnions de la visibilité à nos services à travers des actes législatifs et réglementaires. Il nous faudra sans doute nous habituer à des formes intermédiaires. Certains parleront de « droit mou ». Il s'agit en tout état de cause de droit davantage participatif, contractuel et consensuel associant les opérateurs et les consommateurs à l'Etat. Une grande marque et un grand label ont d'ores et déjà été développés au ministère délégué au Tourisme : la marque Qualité Tourisme™ – qui prend son envol – et le label tourisme et handicap – qui est en cours de rénovation. Ils devront à l'évidence évoluer. Et il n'est pas certain qu'ils doivent continuer à être gérés par une administration centrale. Il faudra faire preuve d'imagination pour faire coller ces labels à la demande du marché et à la demande des opérateurs d'être davantage associés à la promotion et à la gestion de ces labels.

Outre la rénovation des référentiels, les modalités de classement devront faire l'objet d'un deuxième grand chantier. Plusieurs services de l'Etat l'affirment déjà : ils ne peuvent plus ou ne souhaitent plus assurer le contrôle des classements, l'instruction des dossiers de demande de classement ou la délivrance des classements, qu'il s'agisse des hôtels ou des campings. Il faudra donc s'y atteler. En la matière, notre pratique, nos méthodes et nos structures doivent également évoluer de manière à toujours davantage coller au marché, et à associer les opérateurs comme les consommateurs.

Il faudra par ailleurs sans doute accentuer notre effort d'intégration des acteurs des territoires touristiques. Qu'est-ce qu'un territoire touristique ? Qu'est-ce que le tourisme ? Il s'agit essentiellement de quatre grands secteurs. C'est tout d'abord le secteur des transports, essentiels pour accéder à un territoire ou pour l'irriguer. N'oublions pas que le tourisme est historiquement un enfant des transports. C'est également le secteur de l'hébergement et de la restauration mais aussi les espaces (publics, naturels, protégés, urbains...) – dont la gestion exige une forte implication de la collectivité publique – et enfin les activités touristiques (culturelles, physiques, shopping ainsi que le tourisme d'affaires). Pour ces quatre grands secteurs, il faut à la fois imaginer des règles de gouvernance - ce sujet est sans arrêt remis sur le métier - traiter des financements, de la qualité, de l'évolution des normes correspondantes et de sa visibilité, du développement durable - chantier considérable en matière touristique passant par l'association des populations locales, l'accueil du touriste, la meilleure répartition des retombées du tourisme sur le territoire touristique et des préoccupations à caractère environnemental - et enfin, de la promotion. Ainsi, sur chaque territoire touristique et quelle que soit son échelle (groupement de communes, département, région, pays), ces quatre grands secteurs doivent être traités de concert, ce qui nécessite un effort d'imagination pour intégrer l'ensemble des acteurs.

Enfin, l'une de nos difficultés perceptibles aujourd'hui et qui devra être traitée dans les années qui viennent réside dans la question des investissements des équipements. Il faudra inventer de nouvelles modalités de financement. Dans certains secteurs, le travail est déjà bien avancé, voire achevé comme dans le cas du financement des résidences de tourisme. Deux secteurs méritent une attention particulière : les murs hôteliers et le tourisme social. Les grandes chaînes hôtelières ont d'ores et déjà trouvé des solutions à travers l'externalisation auprès de fonds d'investissement. Reste à traiter le cas de l'hôtellerie indépendante : la rentabilité des murs hôteliers permet aujourd'hui difficilement les transmissions d'hôtels. Et il me semble que des systèmes de garanties ou de contre-financement doivent être imaginés, en liaison avec les collectivités territoriales, pour garantir le développement de notre industrie hôtelière indépendante et de notre petite hôtellerie.

S'agissant du tourisme social, des modalités originales de financement devront être mises en œuvre. Il faudra sans doute accentuer cet effort dans les prochaines années sauf à prendre le risque de rompre la nécessaire solidarité et l'égalité devant le droit aux vacances et de porter atteinte à notre niveau de consommation touristique intérieure. Rappelons que le tourisme social constitue un secteur extrêmement important pour asseoir la demande touristique tout en faisant œuvre de solidarité.

Mesdames, Messieurs, voilà les quelques conclusions qu'il m'a semblé possible de tirer de cette journée. Encore une fois, le Code du tourisme marque sans doute un tournant. J'espère que c'est ce que qui pourra en être dit à l'avenir. Tel est mon souhait.